

## 『再生可能エネルギーと国土利用』

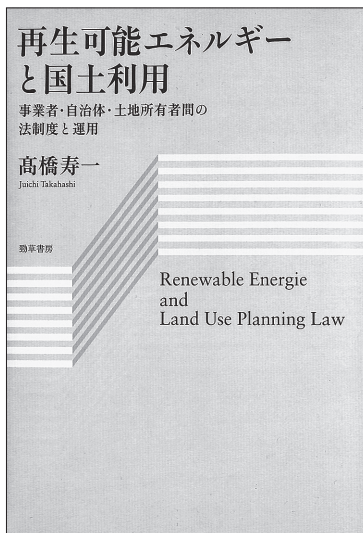
——事業者・自治体・土地所有者間の法制度と運用——

(A 5 判・292頁 勁草書房, 2016年)

高橋 寿一 (専修大学法学部教授)

### 1. はじめに

筆者は、これまで土地の計画的利用についてわが国とドイツの法制度を比較しながら多少なりとも考えてきた。具体的には、最初の著書『農地転用論』（東京大学出版会、2001年）では「農業」を、次の著書『地域資源の管理と都市法制』（日本評論社、2010年）では「環境」を取り上げ、それぞれ土地利用との関係について法制度的検討を行った。本書は、「エネルギー」に焦点を当てこれを国土・土地利用に関する法制度の中に位置づけて分析しようとしたものである。



本書において、「エネルギー」を取り上げた契機は、直接的には2011年の東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故である。チェルノブイリ原発事故をも上回る大惨事となった今回の事故を通じて、一たび事故が起これば取り返しのつかない不可逆的な人的物的損害が生じ、環境が汚染され、廃炉までには気の遠くなるような時間と費用を生じる原子力発電の持つリスクを、人々は否応なく認識することとなった。二酸化炭素を放出せず環境に「クリーン」であることが強調されその一層の立地促進が急がれていた原子力発電も、事故が起これば国民や人類に破滅的な影響をおよぼすものであることが明白となったのである。これからは原子力ではないクリーンなエネルギー源を育てて行かなければならない。それは、現在の科学技術においては、再生可能エネルギー（以下、「再エネ」と称することもある）において他にない。

今後は、再生可能エネルギーの主力電源化を目指し、将来的には原子力に依存しな

い社会を構築すべきである。本書は、このような素朴な問題意識から出発し、再生可能エネルギー設備の立地を促進する際の国土・土地利用法制における位置づけ方の問題を日本とドイツの再エネの現状や法制度を素材として論じたものである。

## 2. 本書の概要

まず、本書の目次を下記に示しておこう。

はじめに

序 章

第1編 太陽光発電設備と国土利用

第1章 再生可能エネルギー発電設備の立地規制—太陽光発電設備を中心として—

第2章 太陽光発電施設の立地問題と法—大分県由布市塚原高原の事例を素材として—

第3章 太陽光発電設備の建築規制に関する日独法制の比較法的考察

第4章 ソーラー・シェアリング（営農型太陽光発電）の法的構成と問題点

第5章 再生可能エネルギーの利活用と地域—ドイツにおける太陽光発電施設建設の立地規制問題を素材として—

第2編 風力発電設備と国土利用

第6章 わが国における風力発電設備の立地—山形県立川町と酒田市を素材として

第7章 風力発電設備と立地規制

第8章 ドイツにおける風力発電設備の立地規制の展開

第9章 洋上風力発電設備と海洋空間計画—ドイツ法を素材として—

第3編 環境・自治体・市民と再生可能エネルギー

第10章 地域資源の管理と環境保全—再生可能エネルギー資源の利用もふまえて—

第11章 「価値創出」, 「市民参加」, 「再公有化」

第12章 再生可能エネルギー設備用地の公的・共同的調達

終 章

このように、本書は、全3編、計12章から成る。以下、概要を簡単に述べて行く<sup>1)</sup>。

まず、第1編においては、太陽光発電設備の立地規制に焦点を当てて検討した章を並べた。第1章では、わが国における太陽光発電設備の立地規制についての現状を踏まえた上で、近年の動向について基礎自治体レベルと国レベルの双方の対応の仕

---

1) なお、以下の叙述は、基本的には本書の「序章」4および「終章」に依拠していることをお断りしておきたい。

方について検討した。第2章では、40haにも及ぶメガソーラー設備の設置をめぐる住民・市民と事業者との間で紛争が生じた大分県由布市塚原高原の事例について、制度的観点から検討を加えた<sup>2)</sup>。第3章では、2015年6月に群馬県で強風によってメガソーラー設備が吹き飛ばされ崩壊した事件を契機として、太陽光発電設備の安全性について建築基準法の単体規制との関係を中心に検討し、ドイツ法を素材として若干の比較法的検討も行った<sup>3)</sup>。第4章は、太陽光発電の中でも、農地の上部空間に太陽光パネルを設置して、地表面で農業生産を行う営農型太陽光発電設備（近年は「ソーラー・シェアリング」と称される）に焦点を当て、とりわけその法的構成を中心に検討したものである。日本法を中心とする以上の章に対して、第5章は、ドイツにおけるメガソーラーを典型とする野立ての太陽光発電設備の立地規制について分析した章である。

これに対して、第2編では、風力発電設備の立地規制について検討した。第6章は日本法に関する章であって、山形県庄内町と酒田市の事例を分析・検討し、さらには環境省が経産省とともに検討している風力発電設備に関する環境影響評価のあり方について、立地規制の観点から検討した。庄内町と酒田市は、市町村主導で風力発電設備の立地コントロールが行われており、市が基本的には関与しない由布市の太陽光発電設備の事例（第2章）と比較すると対照的な展開を示している。これに対して、第7章から第9章まではドイツにおける風力発電設備の立地規制に焦点を当てている。ドイツでは、風力発電設備の立地をめぐる、1990年代から試行錯誤が続いている。風力発電設備の場合には、太陽光発電設備と異なって、基本的にはBプランでの指定を要しないことから、その立地に際して太陽光発電設備の場合とはかなり異なった様相を呈している。第7章は、法制度の展開の起点となった1996年の建設法典の改正を対象として、一方での規制緩和と他方での立地規制の強化についてその内容と意義を分

- 
- 2) 本書で検討した塚原高原での太陽光発電設備建設問題は、本書執筆後、最高裁で景観権侵害を主張した地域住民側の敗訴が確定した。しかし、本書ではむしろ大分県が2015年に改正した「林地許可審査要領」が事業者にとって大きなハードルとなるのではないかと指摘しておいた(53頁)。結局、本件については、本書の予想通り、2018年12月、事業者はこの要領の基準をクリアできないため、事業建設を断念したそうである（「共振会跡地のメガソーラー建設に反対する会」事務局長気賀沢忠夫氏から頂いた12月8日付書簡による）。
- 3) 昨年も、7月の西日本豪雨や台風21号などの自然災害で、太陽光発電設備でパネルの崩落などの損壊が相次ぎ周辺環境に影響を及ぼす事例が相次いだという報道が目につくようになった。筆者の危惧していた事態が正に各地で現実のものとなってしまった。それ故、経済産業省は出力50kW未満の事業用太陽光発電設備に対する安全規制を強化する方針である（「小規模太陽光の規制強化」電気新聞2018年10月22日）。

析・検討したものである。第8章では、その後今日に至るまでの展開について分析した。建設法典を中心とした連邦法レベルでの立地規制に対して、今日では州法レベルでかなり多様な法制度の展開が見られる。本章では、その内容と意義を中心に検討を加えた。第9章は、ドイツの洋上風力発電設備の立地規制について分析したものである。周知の通り、ドイツでは洋上風力発電を北海やバルト海に積極的に建設しているが、どのような法制度を前提としていかなる立地コントロールを行っているのだろうか。わが国では洋上での風力発電設備の設置に関する法整備がいまだ十分ではないが、それと対比する意味で執筆した章である。

第3編は、以上で分析したそれら再エネ設備の立地規制の周辺部分で生じている事象について、「環境」、「自治体」、「市民」をキーワードとして分析・検討したものである。第10章は、地域資源の管理の観点から環境保全について考察した章であって、再生可能エネルギー設備の設置をめぐる二つの環境問題に言及している。第11章は、とりわけドイツで近年進行している事象について、「地域での価値創出」、「市民参加」、「再公有化」の三つの論点を中心として考察したものである。「地域での価値創出」については、わが国の再エネ発電設備の設置に際しても意識されるようになってきているが、エネルギーの地方分散の動きについてドイツを中心に分析・検討した章である。最後に、再エネ発電設備の設置に際しては、用地の確保をめぐる地権者との調整ないし地権者の協力が不可欠であるが、ドイツでは、このプロセスを契約的手法を用いて市町村主導で行ったり、土地所有者が自発的に行ったりする場合がある。第12章では、これらの場合につき、「市町村関与型」と「市民(土地所有者)共同型」とに分類した上で、そのそれぞれについて分析し・検討を加えた。

以上が本書の構成の概要である。第1編の太陽光発電設備と第2編の風力発電設備とでは、日本法について分析した章は第1編の方が多いが、これはわが国では、太陽光発電設備の普及が急であって、風力発電設備のそれを上回ると同時に、立地をめぐる問題も太陽光発電設備についてはより顕著に現れている現実を反映したものである。他方、ドイツ法についての分析は、第1編においては一つの章(第5章)しかないのに対して、第2編においては三つの章(第7～第9章)に渡っている。この点は、ドイツでは風力発電設備が太陽光発電設備よりも普及しており、また、その立地をめぐる法制度上の問題も太陽光発電設備の場合よりもより顕著かつ複雑に現れていることを反映している。本書は論文集であるため、各編間のバランスをとることには元々自ずから限界があることは意識していたが、他方で、このアンバランス(日本法とドイツ法の

分析に充てた章の数の相違)は、結果的には、わが国やドイツの再生可能エネルギー設備設置の問題状況の位相を端的に表すものとなった。

本書における以上のような彼我の法制度の比較研究を通じて、わが国の再生可能エネルギーとそれをめぐる法制度について浮かび上がった特徴を下記に示しておこう。

(1)まず、再生可能エネルギーの位置づけが彼我で大きく異なる。わが国の場合には、2030年の総発電電力量の電源構成においては、原子力発電を引き続きベースロード電源と位置づけるため、再エネの比率は22-24%に過ぎず<sup>4)</sup>、その後も大きく増えることを見込んでいない。その結果、再エネ設備の配置をめぐる集中か分散かやグローバル環境重視か地域環境重視か等の議論は政策レベルにまで至っているとは未だいえず、それを論じる必要性も必ずしも明確に意識されていない。また、計画策定、設備用地の調達、設備の設置・運営のいずれの段階においても、住民・市民が関与する場面は一部の例外を除いて基本的にはない。

(2)上記の点にも拘わらず、わが国においては今後とも再エネの普及・促進をより一層進めていくべきであることは言うまでもない。ただし、メガソーラーや風力発電設備のような再エネ設備の立地に際しては、第2章およびとりわけ第6章において少数ではあるが事例調査を通じて明らかにしたように、わが国においても市町村を中心とした立地に関する一定の公的コントロールは必要である。その際の実体的基準に関しては、各再エネ設備の属性を考慮した基準であることが望ましい。また、その際には地域住民・市民が計画策定に関与することができる手を組み込むことも不可欠である。本来であれば、設備設置に際しては、このような実体的基準と手続的基準の双方をクリアして初めて建設が認められるべきであるのだが、わが国の場合、土地の属性によって農地法、森林法、自然公園法等、立地をコントロールする制度はあるものの、これらの法制度ではいずれも行政庁によるチェックが必要とされているに過ぎず、地域住民や市民が関与する余地はほとんどない。なお、環境影響評価法は、地域住民や市民による計画策定への参加手続を定めているが、これについても、規制緩和の方向での検討が進んでおり、地域住民や市民によるチェック機能への影響が懸念される。個別法毎の規制では、当該個別法の目的との関係のみで——しかも多くは行政庁の判断のみで——立地コントロールがなされる。しかし、国土・土地利用規制は、異種の土地利用が競合する中でいずれの利害に重きを置くかという価値の比較衡量プロセス

---

4) 経済産業省「長期エネルギー需給見通し」(2015年7月)7頁([http://www.meti.go.jp/press/2015/07/20150716004/20150716004\\_2.pdf](http://www.meti.go.jp/press/2015/07/20150716004/20150716004_2.pdf))。



の中でその内容が具体化されていくべきものであるから、本来であれば、個別法による縦割り型の規制ではなく、総合的横断的な国土・土地利用規制システムを構築するべきであろう<sup>5)</sup>。そこでは、また、市町村レベルでの立地コントロールの整備・充実のみならず、都道府県や国レベルの上位計画との調整措置が、再エネ設備の広域的見地からの立地調整を行う上でも必要であって、その意味では、国土・土地利用規制法制は重層的でもなければならない<sup>6)</sup>。

(3)そして、事業用地の選定から事業者の決定へのプロセスにおいては、市町村や地域の構成員である市民が積極的に関与することによって、再エネ設備と住民・市民との距離を縮小していくべきである。さらに、市民や農林漁業者が実質的に事業主体となれば、売電収入や維持・保守等の対価が地域内に留まることにもつながり、その距離は一層縮まるのではないか。また、地域の内発的意思に基づいて再エネの利活用を進めるためには、それに加えて、ドイツの各地で見られるような市民イニシアティブが各地で設立され、地方自治体が地域住民の動きをサポートする体制になっていくことは重要であると思われる。

原発のあり方いかんにかかわらず、再生可能エネルギー生産の拡大は今後のわが国においても焦眉の課題である。その際、国土空間の適正な利用という観点からどのような仕組みで設備立地を進めていくことが望ましいかという問題を考える上で、ドイツの法制度とその経験は、わが国にとっての貴重な検討ないし参照材料であると考えている。

### 3. 近年の動向と今後の課題

さて、以上のような概要を有する本書を世に送り出したのは、2016年7月である。その時からすでに早くも1年5か月（本稿執筆時）が経過した。再エネ技術は日々進歩を続けており、また、再エネが普及するにつれそれに伴い様々な問題が新たに生起し、再エネを取り巻く状況の変化は速い。そこで、本稿の最後に、本書刊行後の動向を踏まえて、筆者が今後重要性を増すと考えている課題について三点ほど論じたい。

---

5) この点については、以前に別稿で論じたことがある。高橋寿一「「土地法」から「都市法」への展開とそのモメント」『社会科学研究』（東京大学）61巻3・4号（2010年）5頁以下参照。

6) この観点からドイツの風力発電設備の立地規制に関して具体的・実証的に検討したものとして、高橋寿一「風力発電設備の立地選定」榎澤能生・佐藤岩夫・高橋寿一・高村学人共編著『現代都市法の課題と展望』（日本評論社、2018年）141-165頁がある。

第一は、再エネ促進と立地規制との関係である。本書は、国土・土地利用計画に再エネ設備を位置づけながら立地を促進していくことの重要性を強調したが、本書執筆の最中も、このような視点から再エネ促進を主張しても、むしろ土地利用規制が再エネ設備建設のブレーキになってしまうのではないか、という疑念が脳裏をよぎっていた。確かに、再エネ設備建設促進と立地規制は、二律背反的な部分（ないし地域）があることは確かであろう。それ故、市民発電所の例に示されるように、再エネ設備の建設に対して、地域住民や市町村が積極的に関わっていくことが望ましい。本書でも述べたように、市民発電所は、市民の再エネ発電設備に関する受容可能性を高めると同時にそこから創出される利益・価値が地域に還元されることにもなるからである。また、わが国においては前述した通り、土地利用規制が緩い地域もあるが、そのような地域においても地域住民や市町村が積極的に関わっていく手続が整備されていれば、再エネ設備が地域環境に外部不経済を生じさせる可能性を事前に逓減することができよう。筆者は、本書刊行後に行われた2017年のドイツの再生可能エネルギー法改正（「2017年法」）において、市民発電所が入札制度の中で特別に処遇される規定が設けられた経緯やその内容等について検討を加えたが<sup>7)</sup>、その方向性は今後ともなお追求するに値するものと考えている。

第二に、わが国の近年の新聞報道でとりわけ目立ち始めたものは、九州電力が実施した太陽光および風力発電事業者に対する一時的な稼働停止措置に関するもの<sup>8)</sup>や、再エネ事業者が発電設備の送電線への接続希望を電力会社に出しても、送電線の空き容量不足を理由として接続を拒否されたり、接続の前提として巨額の系統増強費用を請求されたりするなどして、再エネ設備の設置・運転に支障を来している旨の報道である<sup>9)</sup>。これらの事件は、いくら再エネ設備を建設・生産しても送電線の容量が不足していれば、再エネ設備で折角生産された電気を他の地域に供給できないことを示している。本書では、再エネ設備本体の立地に関する制度（立地規制）を主として検討してきたが、再エネ設備本体の設置と並んで送配電をめぐる問題もまた再エネの普及・促進を考える際に非常に重要である。送配電網の敷設の仕方次第では、それがいわば

---

7) 高橋寿一「陸上風力発電設備の建設と市民参加」『専修法学』134号（2018年）57-85頁。

8) たとえば、「太陽光 一時停止要請へ」日本経済新聞2018年10月7日、「余る電力 再生エネ岐路」朝日新聞2018年10月14日。

9) たとえば、「東北の基幹送電線 空き8割」朝日新聞2017年10月4日、「送電網に既得権の壁」電気新聞2018年6月22日など。

〈隠れた立地規制〉となり、再エネ普及にブレーキをかけることになってしまうおそれがあるからである<sup>10)</sup>。

第三に、ドイツと異なって海に囲まれているわが国においては、再エネ電源としては洋上風力発電が有望であるにも拘らず、わが国の海洋利用に関する法制度は未だ十分に整備されておらず、それ故、事業者も二の足を踏んでいる。海洋に関しても陸上と同じように計画的利用がなされるべきであり、法制度の整備は喫緊の課題である。北海とバルト海を抱えるドイツにおいても状況は同様であるが、2017年法で画期的な海洋利用法制度が導入された<sup>11)</sup>。わが国においても、先の国会ではこの問題に対処するべくようやく「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律」（洋上風力発電促進法）が成立した。その内容については別の機会に改めて検討する必要があるが、本法が各種の利害を適切に調整・処理した上で洋上風力発電を促進するものであることを期待したい。

2018年6月の「第5次エネルギー基本計画」においては、従前の計画の枠組みが基本的には継承された一方で、再生可能エネルギーについては、「主力電源化」が目指されることとなった<sup>12)</sup>。主力電源化を達成するために、ひいては原発からの脱却を目指すために現在15%程度（2016年）にとどまっている再生可能エネルギーの総発電量に占める比率を今後上げて行くことができるかどうか、現在正に正念場に来ている。

なお、本書には、中道久美子氏（東京工業大学）による書評（『日本不動産学会誌』30巻4号（2017年）98頁）がある。併せてご参照頂けると幸いである。

---

10) 高橋寿一「再生可能エネルギーの主力電源化に向けて―送配電線をめぐる問題を中心として―」『日本エネルギー法研究所月報』255号（2019年）1-3頁参照。

11) 高橋寿一「洋上風力発電設備の立地規制に関する新たな段階―ドイツ2017年法改正を中心として―」日本エネルギー法研究所『再生可能エネルギー導入に係る法的問題の検討』（2017年）13-34頁参照。

12) 「第5次エネルギー基本計画」第2章第2節3（39頁）参照。もっとも、ここでも、前掲・注4）の「長期エネルギー需給見通し」（2015年7月）と同様に、（イ）2030年の総発電電力量の電源構成において原子力発電を相変わらずベースロード電源として位置づけており、また（ロ）再エネの比率は22-24%に過ぎない。ただ、再エネの主力電源化が目標とされたこと自体は半歩前進である。